

MINISTERO LAVORO lettera circolare 18 aprile 2008, n. 5407

1. Unità e pluralità di illeciti amministrativi in materia di adempimenti relativi al collocamento ordinario - 2. Pluralità di reati contravvenzionali, art. 15, D.Lgs. n. 124/2004, prescrizione obbligatoria.

Con riferimento alla prima delle questioni indicate in oggetto, pervengono a questa Direzione generale richieste di chiarimenti concernenti la corretta applicazione dei precetti in materia di adempimenti relativi al collocamento ordinario, quali le corrette registrazioni sui libri di matricola, di paga - sezione presenze - sul registro dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili, la consegna periodica del prospetto di paga e l'obbligo di comunicazione della cessazione del rapporto di lavoro in assenza di precedente comunicazione di instaurazione dello stesso.

In particolare si chiede se, nell'ipotesi in cui la violazione del precetto interessi una pluralità di lavoratori, si configuri, comunque, una sola condotta e di conseguenza un unico illecito, indipendentemente dal numero di lavoratori stessi, o, al contrario, si configurino una pluralità di condotte, e dunque una pluralità di illeciti ad ognuno dei quali far conseguire l'irrogazione della specifica sanzione.

Una problematica connessa, seppur diversa, è emersa con riferimento a quelle ipotesi di reato per le quali è prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero della sola ammenda, a cui è applicabile l'istituto della prescrizione obbligatoria ex art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004.

Più precisamente, gli uffici territoriali richiedono chiarimenti in ordine alla possibilità di adottare con un unico atto formale (unico documento) più prescrizioni obbligatorie relative ad una pluralità di contravvenzioni poste in essere dal medesimo trasgressore ovvero emanare distinti provvedimenti sanzionatori in considerazione appunto della pluralità di condotte illecite.

In relazione ad entrambe le questioni, è opportuno rilevare che gli illeciti sia di natura amministrativa sia di natura penale più ricorrenti in materia di lavoro, legati alla tutela, diretta o indiretta, di soggetti passivi determinati, sono da riferirsi a ciascun lavoratore e, pertanto, le relative condotte datoriali di regola debbono intendersi come distinte ed astrattamente indipendenti l'una dall'altra, ancorché poste in essere in un medesimo contesto temporale.

Sussistono tuttavia ipotesi residuali in cui il precetto contempla una pluralità di fattispecie quali semplici modalità di commissione di un unico illecito amministrativo o penale, per cui la relativa sanzione sarà applicabile una sola volta sia in caso di realizzazione di una soltanto delle fattispecie sia in caso di realizzazione di tutte o alcune delle fattispecie ivi previste, trattandosi comunque di un unico illecito.

Ciò premesso in linea generale, con riferimento alle specifiche violazioni si ritiene opportuno richiamare i criteri da seguire in merito alla applicazione della normativa al fine di uniformare il comportamento di tutto il personale ispettivo.

1. Illeciti amministrativi

Registrazioni sul libro di matricola

L'art. 20, comma 1, n. 1) del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), obbliga i datori di lavoro a tenere "un libro di matricola nel quale siano iscritti, nell'ordine cronologico della loro assunzione e prima dell'ammissione al lavoro, tutti i prestatori d'opera", stabilendo altresì che per ciascuno di essi siano riportati "il numero d'ordine di iscrizione, il cognome e il nome, la data e il luogo di nascita, la data di ammissione in servizio e quella di risoluzione del rapporto di lavoro, la categoria professionale e la misura della retribuzione".

L'art. 26, comma 1, del citato D.P.R., prescrive altresì che i datori di lavoro tengano il libro di matricola (contrassegnato in ogni pagina e vidimato nell'ultima pagina da un funzionario incaricato dall'INAIL prima di essere messo in uso) legato e numerato in ogni pagina, "senza alcuno spazio in bianco", iscrivendo i dati obbligatori "con inchiostro o altra materia indelebile", e, "ove sia necessaria qualche cancellazione", la stessa dovrà essere eseguita "in modo che le parole cancellate siano leggibili".

Nell'evidenziare che le registrazioni sul libro di matricola riguardano, per espressa disposizione di legge, "tutti i prestatori d'opera", si ribadisce che all'interno di tale categoria sono da ricomprendere non solo i lavoratori subordinati, ma anche i collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori a progetto, i collaboratori coordinati occasionali, i soci che prestino lavoro manuale o che, anche senza partecipare manualmente al lavoro, sovrintendano al lavoro altrui, gli associati in partecipazione e i prestatori d'opera nell'impresa familiare.

La condotta normativamente imposta al datore di lavoro si riferisce dunque all'iscrizione di "ciascun prestatore d'opera", relativamente al quale devono essere indicati gli elementi di cui all'art. 20, D.P.R. n. 1124/1965, conformandosi agli obblighi e ai divieti espressi nel successivo art. 26. Sotto il profilo temporale, l'obbligo sussiste "prima dell'ammissione al lavoro" del prestatore d'opera.

Da tale premessa consegue che l'obbligo di legge è violato:

- ogni volta che si ometta, prima dell'inizio della prestazione lavorativa, la registrazione di un prestatore d'opera (tanti illeciti quanti sono i lavoratori oggetto dell'omissione);

- ogni volta che relativamente allo stesso si effettuino una o più inesattezze nella scritturazione (tanti illeciti quanti sono i lavoratori oggetto delle scritturazioni inesatte).

In relazione alla possibilità di contestare o di notificare gli illeciti (la cui sanzione è prevista dall'art. 195, D.P.R. n. 1124/1965), ai sensi dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si deve distinguere tra:

1) omesse o inesatte registrazioni per le quali al momento dell'accertamento sia scaduto il termine per l'adempimento dell'obbligo contributivo (periodo di paga scaduto).

In quest'ipotesi, viene in rilievo l'omissione del versamento dei contributi o dei premi, per cui l'illecito amministrativo è da considerarsi "connesso" a violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, ai sensi dell'art. 35, comma 3, L. n. 689/1981.

Si deve concludere, pertanto, per l'impossibilità di adottare l'atto di contestazione o di notificazione dell'illecito amministrativo, in conseguenza dell'abrogazione disposta dall'art. 116, comma 12, legge n. 388 del 23 dicembre 2000;

2) omesse o inesatte registrazioni per le quali al momento dell'accertamento non sia scaduto il termine per l'adempimento all'obbligo contributivo (periodo di paga non scaduto).

In quest'ipotesi, non trattandosi di una violazione connessa ad un'omissione in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, ai sensi dell'art. 35, comma 3, L. n. 689/1981, il personale ispettivo sarà tenuto a contestare o notificare l'illecito amministrativo, ai sensi dell'art. 35, comma 7, L. n. 689/1981, in relazione a ciascun lavoratore interessato dall'omissione o dall'inesatta scritturazione sul libro matricola, previo obbligatorio esperimento della procedura di diffida, ai sensi dell'art. 13, D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, quale condizione di procedibilità dell'iter sanzionatorio;

3) omesse o inesatte scritturazioni sul libro, relativamente ad uno o più lavoratori per i quali siano stati effettuati tutti gli adempimenti in materia previdenziale-assicurativa.

In quest'ipotesi non viene in rilievo alcuna violazione degli obblighi contributivi nei confronti degli istituti. Pertanto, trattandosi di illecito ascrivibile all'ambito applicativo dell'art. 35, comma 7, L. n. 689/1981, il personale ispettivo dovrà contestare o notificare la violazione, ai sensi dell'art. 14 della L. n. 689/1981, in relazione a ciascun lavoratore interessato dalla omissione o dall'inesatta scritturazione, indipendentemente dal tempo della sua commissione e, in ogni caso, nel rispetto della sopra richiamata procedura di diffida obbligatoria, quale condizione di procedibilità.

Libro paga, sezione presenze

L'art. 20, comma 1, n. 2), D.P.R. n. 1124/1965, obbliga i datori di lavoro a tenere "un libro di paga il quale, per ogni dipendente, deve indicare il cognome, il nome e il numero di matricola; il numero delle ore in cui ha lavorato in ciascun giorno, con indicazione distinta delle ore di lavoro straordinario; la retribuzione effettivamente corrispostagli in danaro e la retribuzione corrispostagli sotto altra forma".

Considerata l'espressa formulazione normativa, ma anche la strumentalità del libro presenze alla verifica della disciplina in materia di tempi di lavoro, si ritiene opportuno precisare che non sussiste l'obbligo di registrare sulla sezione presenze i prestatori d'opera autonomi o "parasubordinati", i quali, in quanto lavoratori autonomi, non sono destinatari della citata normativa.

Ne consegue che l'obbligo di legge è violato in relazione a ciascun dipendente per il quale il datore di lavoro, non iscriva l'orario di lavoro da questi effettuato il giorno antecedente (o nel maggior arco temporale, previsto dall'eccezionale previsione di cui all'art. 25, comma 2). Pertanto anche in questo caso, come per il libro matricola, sussistono tanti illeciti quanti sono i lavoratori oggetto delle omesse o inesatte registrazioni.

In relazione alla possibilità di contestare o di notificare gli illeciti (sanzionati dall'art. 195, D.P.R. n. 1124/1965), ai sensi dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, anche in tale ipotesi si deve distinguere tra:

1) omesse o inesatte registrazioni per le quali al momento dell'accertamento sia scaduto il termine per l'adempimento dell'obbligo contributivo.

In quest'ipotesi, una volta trascorso il termine per l'adempimento, l'omissione contributiva è realizzata e la sanzione amministrativa, rientrando tra quelle "connesse" a violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, ai sensi dell'art. 35, comma 3, L. n. 689/1981, non è applicabile, per effetto dell'abrogazione sancita dall'art. 116, comma 12, L. n. 388/2000;

2) omesse o inesatte registrazioni per le quali al momento dell'accertamento non sia scaduto il termine per l'adempimento all'obbligo contributivo.

In quest'ipotesi, non trattandosi di illecito connesso ad una violazione in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, ai sensi dell'art. 35, comma 3, L. n. 689/1981, la contestazione o la notifica d'illecito amministrativo si dovrà effettuare, ai sensi dell'art. 35, comma 7, L. n. 689/1981, in relazione a ciascun lavoratore.

Si dovrà, in ogni caso dar luogo alla procedura di diffida, ai sensi dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, quale condizione di procedibilità dell'iter sanzionatorio;

3) omesse o inesatte registrazioni, relative ad un lavoratore per il quale siano stati correttamente e concretamente adempiuti gli obblighi contributivi e previdenziali.

In quest'ipotesi, a prescindere dalla scadenza del termine per l'adempimento degli obblighi nei confronti degli istituti, non rilevando alcuna "connessione" ad una violazione di norme in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, bensì un mero illecito amministrativo rientrante nell'ambito applicativo dell'art. 35, comma 7, L. n. 689/1981, la contestazione o la notifica d'illecito amministrativo si dovrà effettuare per ogni lavoratore, sempre previo esperimento della ricordata procedura di diffida obbligatoria.

Prospetti di paga

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 5 gennaio 1953, n. 4, "è fatto obbligo ai datori di lavoro di consegnare all'atto della corresponsione della retribuzione (...) un prospetto di paga".

I soggetti che devono ricevere il prospetto di paga sono, secondo il combinato disposto dell'art. 1, commi 1 e 3, L. n. 4/1953, i lavoratori dipendenti e gli "operai ausiliari" e "soci dipendenti" delle società cooperative. Il prospetto di paga deve, inoltre, essere consegnato a tutti i lavoratori parasubordinati.

Quanto a quest'ultima categoria, è opportuno rammentare, in questa sede, che a seguito dell'entrata in vigore della L. 23 febbraio 2000, n. 38, questo Ministero ha chiarito, con circolare del 2 gennaio 2001, che "al di là della mera dizione letterale non vi sono ragioni per escludere dagli obblighi previsti dal T.U. di cui parla l'art. 5, comma 2 del D.L. n. 38/2000, (...) il committente in quanto assimilato al datore di lavoro ai sensi del citato art. 5, comma 2", precisando che la sezione presenze del libro paga "non avrebbe ragione di esistere in quanto per i lavoratori in esame, non è prevista una prestazione a tempo", mentre "la parte paga dovrebbe contenere il corrispettivo lordo con le ritenute previdenziali e fiscali e il netto pagato; cioè tutti i dati relativi al compenso globale pattuito e di volta in volta erogato. La periodicità della registrazione nel libro paga dovrebbe coincidere con quella del pagamento previsto dal contratto individuale".

L'art. 3, L. n. 4/1953, dispone inoltre che l'obbligo di consegna in parola si assolve consegnando il prospetto di paga "al lavoratore nel momento stesso in cui gli viene consegnata la retribuzione".

Ne consegue che il datore di lavoro assolve all'obbligo normativamente prescrittogli, consegnando a ciascun lavoratore, contestualmente all'erogazione della retribuzione (la cui periodicità è, ormai, normalmente mensile) il prospetto di paga, che riporti le indicazioni di cui all'art. 1, commi 1 e 2, L. n. 4/1953, le quali devono, a loro volta, trovare riscontro con le registrazioni effettuate nel registro delle presenze, ai sensi dell'art. 2.

Pertanto il destinatario dell'obbligo giuridico si rende inadempiente, integrando la previsione d'illecito amministrativo di cui all'art. 5, L. n. 4/1953, ogni volta che, all'atto dell'erogazione della retribuzione in favore di ogni lavoratore, non consegna il prospetto di paga ovvero lo consegna successivamente e/o in modo incompleto o con dati inesatti.

In proposito si precisa che qualora lo stesso prospetto paga sia consegnato non solo successivamente ma anche in modo incompleto si tratterà comunque di un unico illecito e dunque dovrà essere applicata una sola sanzione.

E' chiaro altresì che sussisteranno tanti illeciti quanti sono i lavoratori oggetto dell'omissione o della consegna incompleta e di norma per ogni mese in cui si verifica detta omissione o incompletezza.

Gli illeciti amministrativi in parola saranno contestati o notificati, ai sensi dell'art. 35, comma 7, L. n. 689/1981, previo esperimento della condizione per la procedibilità dell'iter sanzionatorio, di cui all'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004 (diffida obbligatoria).

Registro dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili

Il D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 234, avente ad oggetto l'"attuazione della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporti", all'art. 8, comma 2, stabilisce che "l'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto deve essere registrato".

Quanto alle norme sulla tenuta e sulla compilazione del registro in parola, l'art. 8, comma 3, del D.Lgs. n. 234/2007, rinvia agli obblighi di condotta sanciti agli artt. 20, 21, 25 e 26 del già richiamato D.P.R. n. 1124/1965 (pertanto, con riferimento a ciascun lavoratore mobile - individuato per nome, cognome e numero di matricola - si dovranno effettuare, entro il giorno successivo a quello della prestazione, le scritturazioni relative alle ore di lavoro ordinario e straordinario eseguite ogni giorno).

Ne deriva che, trattandosi di identici precetti, non possono che applicarsi le stesse previsioni sanzionatorie sopra esposte, in materia di registro delle presenze, anche alla luce delle medesime finalità di entrambi i libri, almeno sotto il profilo della verificabilità sull'osservanza della normativa in materia di tempi di lavoro, relativamente a ciascun dipendente.

In questa sede appare, incidentalmente, opportuno ricordare che, per espressa disposizione contenuta nell'art. 8, comma 3, L. n. 234/2007, il registro dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili, a differenza dei libri di matricola e paga, deve essere vidimato presso le Direzioni provinciali del lavoro territorialmente competenti e deve essere conservato, ai sensi del comma 2, dell'articolo citato, "per almeno due anni dopo la fine del relativo periodo", ossia due anni dopo il termine finale dell'ultimo periodo rilevante ai fini della verifica della regolare applicazione dei regolamenti comunitari disciplinanti i tempi di lavoro nell'autotrasporto.

Quanto alle modalità di determinazione dell'importo della contestazione o della notificazione d'illecito amministrativo, si rinvia alle indicazioni sopra riportate in materia di libro paga - sezione presenze.

Comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro

L'art. 21, comma 1, della legge 29 aprile 1949, n. 264, così come sostituito dall'art. 6, D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, stabilisce che per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e per quelli che vengano a cessare in data diversa da quella comunicata al momento dell'assunzione, i datori di lavoro sono tenuti a comunicare la cessazione entro i cinque giorni successivi.

L'obbligo di effettuare la comunicazione di cessazione è materialmente e giuridicamente possibile anche nell'ipotesi in cui il datore di lavoro abbia ommesso di effettuare la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro, specie quando si tratta della cessazione di un regolare rapporto di lavoro del quale siano formalmente a conoscenza gli Istituti previdenziali ed assicuratori, e siano state correttamente effettuate le scritturazioni sui registri obbligatori.

Pertanto, l'omessa o ritardata comunicazione preventiva dell'instaurazione del rapporto di lavoro (sanzionata ai sensi dell'art. 19, comma 3, D.Lgs. n. 276/2003, per la violazione del precetto di cui all'art. 9-bis, del D.L. n. 510 del 1° ottobre 1996) non è di ostacolo alla giuridicamente esigibile e materialmente possibile comunicazione di cessazione, la quale deve essere autonomamente sanzionata, ai sensi dell'art. 19, comma 3, D.Lgs. n. 276/2003, per la violazione del distinto ed autonomo precetto, di cui all'art. 21, comma 1, L. n. 264/1949.

2. Illeciti penali

Art. 15, D.Lgs. n. 124/2004 - Prescrizione obbligatoria

Come già detto, con riferimento all'istituto in oggetto pervengono a questa Direzione generale richieste di chiarimenti concernenti la possibilità di adottare con un unico atto più prescrizioni obbligatorie relative ad una pluralità di contravvenzioni poste in essere dal medesimo trasgressore ovvero distinti provvedimenti sanzionatori in considerazione appunto della pluralità di condotte illecite.

In proposito, si rileva che le fattispecie contravvenzionali più ricorrenti in materia di lavoro, legate alla tutela di soggetti passivi determinati (ad es. lavoratrici madri, minori, lavoratori notturni), sono da riferirsi a ciascun

lavoratore e, pertanto, le relative condotte datoriali debbono intendersi come distinte ed astrattamente indipendenti l'una dall'altra, ancorché poste in essere in un medesimo contesto temporale.

Dal punto di vista operativo, ne consegue che il personale ispettivo nelle ipotesi sopra descritte debba adottare una pluralità di prescrizioni contenute, per evidenti ragioni di economia procedimentale, in un unico atto relativo alle diverse violazioni accertate, specificando per ciascuna di esse la norma violata, la sanzione correlata, il nominativo del lavoratore a cui si riferisce e la condotta sanante da porre in essere. Di conseguenza, il calcolo dell'importo sanzionatorio (un quarto del massimo edittale) va riferito a ciascun lavoratore interessato.

L'adozione di unico atto, tuttavia, non impedisce che il trasgressore possa procedere alla regolarizzazione di una parte dei lavoratori interessati, individuati nel provvedimento prescrittivo.

In tal caso, il trasgressore sarà ammesso al pagamento nella misura prevista dalla legge per la parte oggetto di ottemperanza, mentre con riferimento alle residue violazioni si procederà a comunicare alla Procura della Repubblica competente il mancato adempimento.

Infine, per quanto attiene ai profili statistici, si precisa che le diverse prescrizioni contenute nel singolo atto vanno valutate come sanzioni distinte.

Si invita tutto il personale ispettivo ad uniformarsi alle presenti indicazioni operative al fine di evitare comportamenti non omogenei sul territorio nazionale.

Con le presenti indicazioni si intendono superate tutte le precedenti istruzioni operative.